

Gerichtshof ohne Beschwerdeführer

Romy Klimke

2019-12-15T12:35:53

Die Unterstützung für den Afrikanischen Gerichtshof der Menschenrechte und Rechte der Völker schwindet. Am 14. November 2019 hat der Außenminister von Tansania eine Erklärung unterzeichnet, die den Staatsangehörigen des Landes [den Zugang zum Individualbeschwerdeverfahren vor dem Gerichtshof versperrt](#). Damit schließt sich Tansania dem Vorbild Ruandas an, welches bereits im Jahr 2016 eine ebensolche Deklaration abgegeben hatte. Nach dem Rückzug Tansanias verbleiben gerade einmal acht von 55 Staaten der Afrikanischen Union, die das Individualbeschwerderecht anerkennen.

Rechtlicher Hintergrund

Der afrikanische Gerichtshof der Menschenrechte und Rechte der Völker wurde 1998 durch das [Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of the African Court on Human and Peoples' Rights](#) ins Leben gerufen. Im Jahr 2006 hat er seine Arbeit aufgenommen. Bisher haben 30 der 55 afrikanischen Staaten die Jurisdiktion des Gerichtshofes anerkannt. Die Zulassung von Beschwerden von Individuen hängt indes davon ab, dass der verklagte Staat eine Sondererklärung gemäß Art. 34 Abs. 6 des Protokolls abgegeben hat. Gleiches gilt für Beschwerden von Nichtregierungsorganisationen. In dieser Erklärung muss der Staat der Annahme von Beschwerden von Individuen und NGOs durch den Gerichtshof ausdrücklich zustimmen. Die Abgabe der Erklärung ist den Vertragsstaaten des Gerichtshofs freigestellt. Sie kann zu jedem beliebigen Zeitpunkt bei oder nach der Ratifizierung des Protokolls erfolgen. Von den 28 Staaten, die dem Gerichtshof bisher beigetreten sind, haben insgesamt nur zehn Staaten die Sondererklärung hinterlegt – Benin, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Gambia, Ghana, Malawi, Mali, Ruanda, Tansania und Tunesien.

Rückschlag für den panafrikanischen Menschenrechtsschutz

Der Rückzug Tansanias ist ein besonders herber Schlag für den institutionellen Menschenrechtsschutz in Afrika. Der Entzug des Individualbeschwerderechts trifft ausgerechnet die Zivilgesellschaft, die bisher am häufigsten von dem Verfahren Gebrauch gemacht hat. Von den 76 Entscheidungen, [die der Gerichtshof bis November 2019 gefällt hat](#), betreffen 34 Tansania, ebenso der Großteil der noch anhängigen Verfahren.

Die Vielzahl der Verfahren spricht Bände in zweierlei Hinsicht: Erstens macht sie den enormen Bedarf nach einer übergeordneten Korrektur innerstaatlicher Justizmissstände offenkundig. In vielen Beschwerden gegen Tansania wird eine Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren gerügt. In seiner letzten

Entscheidung vom 28. November 2019 hat der Gerichtshof eine Verletzung des Rechts auf Leben durch die zwingende Todesstrafe bei einer Verurteilung wegen Mordes, wie sie das tansanische Strafgesetzbuch vorsieht, festgestellt ([App. No. 007/2015 – Ally Rajabu and Others v. United Republic of Tanzania](#)). Seit Präsident John Magufuli vor vier Jahren sein Amt übernommen hat, hat sich die Menschenrechtslage in Tansania nochmals verschärft. [Amnesty International](#) und [Human Rights Watch](#) berichten von massiven Übergriffen auf Vertreter_innen der Presse und der politischen Opposition sowie der Beschränkung der Rechte von LGBTI-Personen und Frauen und Mädchen. Da Magufuli andererseits [viele seiner Wahlkampfversprechen umsetzt](#), kann er sich durchaus Hoffnungen auf eine Wiederwahl machen. Seine Entscheidung, den Weg zu dem übergeordneten Gerichtshof zu blockieren, vermag kaum Vertrauen in die Menschenrechtskonformität seiner politischen Pläne zu wecken.

Zweitens belegen die Beschwerden gegen Tansania, dass der afrikanische Menschenrechtsgerichtshof dort einen Bekanntheits- und Vertrauensgrad wie in kaum einem anderen Staat der Afrikanischen Union erreicht hat. Denn ungeachtet der wachsenden Fallzahlen wird der Gerichtshof von der Bevölkerung der Staaten, die die Sondererklärung gemäß Art. 34 Abs. 6 des Protokolls abgegeben haben, [noch nicht in dem erhofften Maße in Anspruch genommen](#). Dass bisher ein großer Teil der Beschwerdeführer aus Tansania stammt, mag auch daran liegen, dass der Gerichtshof seit 2007 seinen ständigen Sitz in Arusha im Nordosten des Landes eingenommen hat. Hierin liegt eine ganz eigene Tragik der Abkehr Tansanias. Auch deshalb hat das Gastland des Gerichtshofs eine besondere, und sei es nur moralische, Verantwortung, die Arbeit des Gerichts nach besten Kräften zu unterstützen und eine Vorbildwirkung zu entfalten.

Rechtmäßigkeit der Rücknahme der Sondererklärung?

Weder das Protokoll des Gerichtshofes noch die [Afrikanische Charta der Menschen- und Völkerrechte](#) (sog. *Banjul*-Charta) enthalten Bestimmungen dazu, ob die Zustimmung zum Individualbeschwerdeverfahren überhaupt widerrufen werden kann. Erst die Rücknahme der Sondererklärung durch Ruanda zum 1. März 2016 gab dem Gerichtshof Anlass dazu, sich mit dieser Rechtslücke auseinanderzusetzen. In der Entscheidung *Ingabire Victoire Umuhoza v. Rwanda* vom 3. Juni 2016 befand der Gerichtshof zunächst, dass Art. 56 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) einer Rücknahme der Sondererklärung nicht entgegensteht. Gemäß Art. 56 Abs. 1 WVRK unterliegt ein Vertrag weder der Kündigung noch dem Rücktritt, wenn er keine Bestimmung über seine Beendigung enthält und eine Kündigung oder einen Rücktritt nicht vorsieht. Dies gilt insofern, als erstens nicht feststeht, dass die Vertragsparteien die Möglichkeit einer Kündigung oder eines Rücktritts zuzulassen beabsichtigten, oder zweitens ein Kündigungs- oder Rücktrittsrecht sich nicht aus der Natur des Vertrags herleiten lässt. Der Gerichtshof gelangte zu der Schlussfolgerung, dass zwar das Protokoll des Gerichtshofes selbst einen Vertrag im Sinne der WVRK darstellt, nicht aber die Sondererklärung, welche lediglich ein unilateraler Akt sei ([Ingabire Victoire](#)

[Umuhoza v. Rwanda, App. No. 003/2014, Abs. 54](#)). Als einseitige Erklärung könne diese unabhängig von dem Bestand des Vertrages widerrufen werden. Diese Lesart steht nach Auffassung des Gerichtshofs im Einklang mit den Statuten des Internationalen Gerichtshofs sowie der Inter-amerikanischen und Europäischen Menschenrechtsgerichtshöfe und sei darüber hinaus Ausdruck des völkerrechtlichen Souveränitätsprinzips ([Abs. 56-59](#)). Eine Rücknahme der Sondererklärung ist demnach aus Sicht des Gerichtshofes grundsätzlich möglich. Da durch die Erklärung jedoch Individuen und Gruppen subjektive Rechte gewährt wurden, dürfe das Individualbeschwerderecht nicht mit sofortiger Wirkung aberkannt werden. Vielmehr soll der Widerruf zur Wahrung der Rechtssicherheit in Orientierung an Art. 56 Abs. 2 WVRK und Art. 78 Abs. 1 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention erst nach Ablauf einer Jahresfrist Wirksamkeit entfalten ([Abs. 62-66](#)). Sollte der Gerichtshof diese Rechtsprechung auf die Widerrufserklärung von Tansania anwenden, würde selbige erst zu einem aktuell unbekannten Zeitpunkt im November 2020 wirksam werden.

Umweg über die afrikanische Menschenrechtskommission

Der tansanischen Bevölkerung bleibt noch der Weg über die afrikanische Kommission der Menschenrechte und Rechte der Völker, um Rechtsverletzungen aus der *Banjul*-Charta geltend zu machen. Das Recht von Individuen und Nichtregierungsorganisationen, Verletzungen von Menschenrechten vor die Kommission zu bringen, ist in der *Banjul*-Charta selbst vorgesehen ([Art. 56](#)) und kann somit nicht isoliert und unilateral widerrufen werden. Die Entscheidungen der Kommission selbst sind jedoch rechtlich unverbindlich. Die Kommission ist indes gemäß Art. 118 ihrer [Verfahrensregeln aus dem Jahr 2010](#) berechtigt, dem Gerichtshof Fälle vorzulegen und selbst als Beschwerdeführerin in den Verfahren aufzutreten. In diesem Fall ist es somit auch unerheblich, ob der verklagte Staat die fragliche Sondererklärung abgegeben hat. Bis September 2019 hat die Kommission von dieser Möglichkeit allerdings [erst drei Mal Gebrauch gemacht](#). Von einer effizienten Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof ist sie damit noch weit entfernt. Zudem können bis zu einer Verweisung einige Jahre ins Land gehen, da zunächst abgewartet werden soll, ob der betreffende Staat die Empfehlungen der Kommission umsetzt oder sich offenkundig zu einer Befolgung unwillig zeigt (Art. 118 Abs. 1 und 2 der *Rules of Procedure*).

Stagnation eines vielversprechenden Prozesses

Die Einrichtung eines afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs war von der Hoffnung begleitet, die bestehenden Schwächen des institutionellen Menschenrechtsschutzes in Afrika zu mildern. Der Gerichtshof tut viel dafür, diese Erwartung zu erfüllen. Um eine echte panafrikanische Menschenrechtsgerichtsbarkeit zu etablieren, ist es aber unbedingt erforderlich, dass weitere afrikanische Staaten den Gerichtshof im Allgemeinen anerkennen und ihren Staatsangehörigen den Zugang zur Individualbeschwerde eröffnen. Nur

dann hat der Gerichtshof das Potential, seiner Rolle als Hüter der Menschenrechte in Afrika gerecht zu werden. Die aktuelle Entwicklung zeigt, dass der Weg dahin schwierig bleibt.

